

## Financiële maatregelen ter bevordering van het recreatief gebruik van bossen en landgoederen

J. F. van Oosten Slingeland

Er was eens een tijd dat de particuliere bos-eigenaar in ons land naar eigen inzicht zijn bijdrage kon geven aan bewaring en verhoging van natuurschoon zonder dat financiële maatregelen van de overheid voor dat doel nodig waren. De ruime verspreiding van het particuliere bosbezit en de fraaie houtopstanden, die menig landgoed sieren, getuigen van het werk en het plezier van generaties van bos-eigenaren om in bossen en houtopstanden te investeren en de onderhoudslasten te dragen. Wie dacht er in de vorige eeuw aan de mogelijkheid, dat dit wel eens anders kon worden? Toch was de toestand niet zo dat de baten van het bos de onkosten steeds goedmaakten. Men leze er de verslagen van de Geldersche Maatschappij van Landbouw maar eens op na om te vernemen hoezeer er rond de eeuwwisseling over de slechte uitkomsten van de bosbouw werd geklaagd. Nu hebben slechte bedrijfsresultaten onmiddellijk hun invloed op de bereidheid om te investeren en groot was de activiteit op het gebied van de bosaanleg in 1900 dan ook niet meer. In die jaren breekt ook het inzicht baan, dat bebossing niet louter een particuliere aangelegenheid behoefde te zijn. Staat en gemeenten kregen ook hun taak op dit gebied. Zo kwam in 1899 het Staatsbosbeheer tot stand, een afzonderlijke dienst voor het beheer der aan de Staat toebehorende bossen (2227 ha) en woeste gronden (10668 ha), in totaal 13316 ha.

Weliswaar was er in de 18e eeuw veel bos, vnl. groveden aangelegd, toch was de voorraad niet bestand tegen de grote vraag naar hout en vooral mijnhout tijdens de eerste wereldoorlog. In 1917 werd een Nood-Boswet afgekondigd met het doel, regelen te stellen voor de velling van bossen en houtopstanden mede in het belang van het natuurschoon. De eerste maatregelen — zij het nog niet van financiële aard — tot behoud van het natuurschoon waren getroffen. In 1922 kwam de eerste boswet tot stand in de overweging, dat het wenselijk was maatregelen te nemen in het belang van de bosbouw, alsmede tot het behoud van bossen en andere houtopstanden ter bewaring van het natuurschoon. Publiekrechtelijke lichamen alsmede stichtingen en verenigingen van algemeen nut worden dan verplicht hun bossen behoorlijk te onderhouden.

De Staat zal daarbij adviserend en hulpverlenend te werk gaan. Van dwang verwacht men geen heil. Staatstoezicht op particulier bosbezit wordt niet raadzaam geacht en moeilijk uitvoerbaar. Men verwacht er een averechtse uitwerking van op de bosaanleg. Ook legt men geen beperkingen op ten aanzien van herbebossing of ontginning. Zodanig ingrijpen schijnt zonder financiële hulp van staatswege niet gerechtvaardigd en zal niet bevorderlijk zijn aan de bosaanleg hier te lande, aldus de Memorie van Toelichting.

De daling der houtprijzen al spoedig na de eerste wereldoorlog en de stijging der arbeidslonen maakten de bosexploitatie in die jaren niet gemakkelijk. Van allerlei kanten werd op de zware lasten gewezen, die op het particuliere bosbezit drukten en die gevaar inhielden voor aantasting van natuurschoon. Het woord recreatie was nog niet uitgevonden en in alle officiële stukken wordt gerept van de bewaring van het natuurschoon. Toch was er ook in die jaren al een recreatieve druk op de bossen. Het was de tijd dat binnenlands toerisme in hoofdzaak werd bepaald door de activiteiten van voetgangers en wielrijders. U kon met een ANWB-gids in de hand wandelen langs een bewegwijzerde route van Amsterdam naar Arnhem en werd daarbij over menig particulier bosbezit geleid. Het was dan ook niet voor niets, dat de ANWB met historische dichtregels het publiek voorhield:

“Laat niet als dank voor 't aangenaam verpoozen  
Den eigenaar van 't bos de schillen en de doozen.”

Met de Natuurschoonwet 1928 is de regering in belangrijke mate aan de fiscale slijtage tegemoet gekomen. De inkomsten uit bosbedrijf waren nagenoeg vrijgesteld van inkomstenbelasting, nu werden ook de druk van het successierecht en van de vermoogensbelasting verlicht, indien tenminste de eigenaar bereid was zijn bosbezit volgens regelen van normaal beheer in stand te houden. Was hij daarenboven bereid zijn bosbezit ook voor publiek toegankelijk te stellen dan werd de verlaagde belastingdruk nog gehalveerd.

In een verloop van dertig jaren tussen 1899 en 1928 blijkt er veel veranderd in de verhouding overheid-particulier ten aanzien van de bosbouw en het natuurschoon. Het bedrijven van bosbouw en de bewaring van natuurschoon werd van een louter parti-

culiere aangelegenheid een steeds meer door de overheid ter hand genomen taak. Toch bleef in een gunstig fiscaal klimaat een grote rol aan de particuliere boseigenaar toebedeeld. Was deze niet in staat die rol langer te vervullen, dan was er een uitweg door verkoop aan de Staat of bv. aan de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten.

In de sterk gewijzigde omstandigheden na de tweede wereldoorlog waren fiscale maatregelen alleen niet meer voldoende om de particuliere boseigenaar de hier beschouwde taak te laten vervullen. Er werd een begin gemaakt met een subsidiebeleid voor de particuliere bosbouw door de kosten van herbebossing van kapvlakten in de oorlog ontstaan voor 50% voor rijksrekening te nemen. De houtnood lag nog vers in het geheugen en alom werden maatregelen beraamd om de houtproductie op te voeren. Met rijkssubsidie konden hakhoutbossen worden hervormd tot opgaand bos, waarvan op ruime schaal in de vijftiger jaren gebruik is gemaakt. Aan exploitatiesubsidies werd niet gedacht, behoefte ook niet gedacht te worden in een tijd, toen de houtopbrengsten de kosten van instandhouding en onderhoud nog ruimschoots goed maakten. Maar niets is bestendig en aan de achteraf beschouwd gelukkige toestand in de vijftiger jaren kwam een einde. De kostenzijde van de bosexploitatie werd aanmerkelijk verzaaid door een ongekende stijging van lonen en salarissen. Aan de inkomenzijde traden structurele veranderingen op met eveneens fnuikende gevolgen. Geen boseigenaar kon de touwtjes meer aan elkaar knopen. Becking becijfert over de jaren 1960-1964, dat op Singraven (204 ha) de lasten de ontvangsten met f 24,27 per ha overtreffen. Op het landgoed "De Utrecht" bedraagt dit tekort, berekend over 1413 ha, f 7,66 per ha. Voor het Staatsbosbeheer zijn de resultaten nog teleurstellender en bedragen de tekorten zelfs f 78,55 per ha. Een desastreuze toestand is ontstaan. Om de exploitatietekorten te dekken worden allerlei voor het bos ongewenste activiteiten ontwikkeld en gewenste bezigheden gestaakt. Legio zijn de voorbeelden van strooiselverkoop, ontgrondingen, grondverkoppen, inrichting van kampeerterreinen en stichting van zomerhuisjes. Aan de andere kant wordt op de factor arbeid, dus op aanleg, onderhoud en beheer zoveel mogelijk bezuinigd. Lichte bosarbeid wordt ontspanning voor het stadsgewoel ontvluchtende kampeersers of vakantiewerk van voor bromfiets sparende scholieren.

Alle bosbouwkundig onderzoek en bosbouwvoorlichting — hoe goed ook verricht — vermag deze malaisietoestand niet te veranderen. Hun uitwerking kan zich eerst op lange termijn doen gevoelen en op korte termijn is hulp nodig.

Nu heeft de Staat al jaren gelden besteed om terreinen te kopen ter bewaring van natuurschoon. Tot 1939 waren voor dit doel 33 objecten met een opper-

vlakte van 3000 ha aangekocht. In de zestiger jaren worden de kredieten steeds groter, maar sneller nog stijgt het aanbod van terreinen aan de Staat of aan de stichtingen en verenigingen tot behoud van natuur- en landschapsschoon. Zeker kan men blij zijn, dat deze uitweg bestaat maar zij biedt geen oplossing van het probleem. Het is een prettige individuele behandeling, waarvan de grote groep der boseigenaren niet profiteert, te vergelijken met de redding van een enkele opvarende van een zinkend schip met een honderdkoppige bemanning. Kapitalen vloeien in de zakken der verkopende boseigenaren, maar dat geld is voor het bos, de bosbouw en de zo gewenste bewaring van natuurschoon verloren. Het deficit op de rekening blijft ook bij de nieuwe eigenaar.

Het probleem heeft veler aandacht. De betekenis van het bos voor allerlei niet-stoffelijke zaken wordt duidelijk onderkend. Becking spreekt van culturele bosbouw, daarmee bedoelende de brede behoefte van de moderne samenleving aan bossen en houtopstanden in meer facetten dan alleen groeiplaats van hout. Aan deze vele maatschappelijke — vroeger genoemd — nevenfuncties van het bos had ook de bosbezitter en landgoedeigenaar reeds lang zijn aandacht geschonken. Dat zijn bos of landgoed deze taak vervult, is iets waaraan hij graag zal blijven werken naast de Staat en de instellingen, die zich voor dat doel hebben geformeerd, mits hem de middelen maar ter beschikking worden gesteld. Bewijst hij een dienst aan de gemeenschap, laat het die gemeenschap dan ook een andere dienst waard zijn. Nu het belang der samenleving bij het bos in steeds toenemende mate ligt in het indirecte, on-tastbare nut voor klimaat, wetenschap, landschapsschoon en recreatie is een betaling voor dat grote goed door de overheid volkomen op zijn plaats. Voor 43.000 ha bos, eigendom van de Staat, wordt het al geheel door de publiekrechtelijke Staat gedragen. De laatste zou toch ook voor de overige hectaren bos een bevredigende regeling moeten bedenken. De Natuurschoonwet zou een aanknopingspunt kunnen bieden. Toen die wet in 1928 werd aangenomen, werden de fiscale lasten veelal tot 70% of bij openstelling zelfs tot 35% teruggebracht. Sedert 1966 is de wetgever nog verder gegaan en is die last globaal gesproken tot 50% en bij openstelling tot 20% gereduceerd. Thans zouden ook de economische lasten van bosonderhoud en beheer gereduceerd moeten worden door een betaling door de gemeenschap voor de aan haar verleende diensten, bijvoorbeeld door een betaling van 30% dier kosten en in geval van openstelling voor het publiek door een betaling van 65% daarvan. Naar de laatste, door Becking in het Tijdschrift der Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij gepubliceerde cijfers bedraagt een algemeen gemiddelde van onderhouds- en beheerskosten samen f 145 per ha

per jaar; 30% daarvan is een bedrag van f 43,50 en 65% belooft f 94,25.

Gelukkig is er sedert 1966 een regeling van kracht, die van groot belang is door zijn bestaan en door wijziging van zijn inhoud aan de boven gestelde verlangens zal kunnen voldoen. Moeizaam kwam die zeer verbreide regeling tot stand, vertraging kenmerkte de eerste uitbetaling, omgekeerd evenredig aan de lasten zijn de bijdragen. Maar de regeling is er en het overgrote deel der boseigenaren heeft haar ook aanvaard. Ultimo 1967 werd voor 106.000 ha bos onder de voorwaarde van openstelling voor publiek ruim 3,7 miljoen gulden uitgekeerd. Dat is gemiddeld f 35 per ha, wat nog f 60 verschilt met de boven berekende bijdrage in geval van openstelling. Maar met ingang van 1969 is de degressie vermindert voor bezittingen boven 100 ha. Dat is een stap in de goede richting en reeds de eerste begeerde wijziging van de inhoud dier regeling.

Niet onvermeld moeten blijven de in de Boswet vastgelegde mogelijkheden voor renteloze kredieten voor herbebossing en uitbreiding van het bosareaal. Spijtig is dat de eerste soort nog niet wordt verleend. Belangrijk is dat de tweede faciliteit goede mogelijkheden biedt voor een nuttig recreatief gebruik van de nu reeds en straks nog meer vrijkomende marginale landbouwgronden.

Zo kennen wij in ons land èn fiscale èn financiële maatregelen, die strekken tot bewaring van bossen en landgoederen en de bevordering van hun recreatief gebruik.